RESOLUCIÓN 55/2023, DE 23 DE MAYO, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2023/000184

Asunto: Reclamación presentada por el SINDICATO INTERINOK_TALDEA, ante la inadmisión de su solicitud de acceso a la información por parte del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 22 de febrero de 2023, y número de expediente 2023/00074 el SINDICATO INTERINOK_TALDEA presentó una solicitud de acceso a la información pública, a través del canal electrónico de dicho procedimiento, ante el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco, en la que requería lo siguiente, que se transcribe de modo parcial:

> *"SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA SOBRE LAS CIRCULARES INTERNAS EN RELACIÓN CON EL ACUERDO REGULADOR DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DEL PERSONAL FUNCIONARIO AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI PARA LOS AÑOS 2010-2011.*
>
> *Existe un acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi para los años 2010-2011, que el mismo está disponible en la sección de JAKINA, EIZU, Función Pública, condiciones de trabajo, acuerdo condiciones de trabajo 2010-2011.*
>
> *Sin embargo, dada la fecha del mismo, 2010-2011, se han ido publicando dentro de la Administración General normativa interna que hace referencia a la interpretación de dichas condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi*
>
> *Viendo que no existe la posibilidad de acceder a dicha normativa interna, ya que la misma, no aparece en ningún sitio accesible para las personas funcionarias que trabajan en dicha Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi*
>
> *Solicitamos la siguiente información pública:*
>
> *1) Toda la normativa interna, vigente, ya sea instrucciones, circulares internas, interpretaciones, ect… que hagan referencia a cualquier aspecto o artículo del acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi para los años 2010-2011.*

De acuerdo a lo establecido en la normativa vigente, solicito la presente información, y la normativa interna que se nos comunique, venga firmada y certificada por el órgano competente que la dicto en el momento en que se dictó la misma".

2.- Con fecha 20 de abril de 2023, el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco responde al requerimiento, mediante resolución de inadmisión de la solicitud en base a los siguientes fundamentos:

"Tercero.- Visto el contenido de la solicitud presentada, la Dirección de Relaciones Laborales ha emitido informe en el que señala que: «A lo largo de estos años se han dictado, en desarrollo de cuestiones recogidas en el Acuerdo, algunas Circulares e Instrucciones que han sido objeto de debate, y en su caso de acuerdo, en la Mesa de negociación y posteriormente publicadas en el portal de la personal empleada.

En otro sentido, se han dictado otras Circulares como medio a través de las cuales la Adminitración ha pretendido ordenar su propia actividad estableciendo criterios de actuación unitarios y uniformes en los distintos Departamentos en virtud de su capacidad de autoorganización. Éstas pueden considerarse resoluciones administrativas sin valor jurídico que se engarzan en el ámbito propio de la organización administrativa con un contenido y finalidad no incluible en el ejercicio de la potestad reglamentaria, no tienen carácter normativo ni alcanzan propiamente el carácter de fuente de derecho.

El artículo 7.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece que "las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias publicarán las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos"

El articulo 18.1.b) de la referida Ley establece que " se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas a información que tengan carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas"»

Cuarto. - En virtud de todo ello, dicho informe concluye que: «Conforme a lo recogido en los apartados anteriores entendemos que no procede acceder a la solicitud de información pública presentada por Interinok_ Taldea y ello sin perjuicio de que se tralade la disposición de esta Dirección de Relaciones Laborales para cualquier aclaración que precisen en cuanto a las cuestiones recogidas en el Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos».".

3.- Ante la inadmisión de su solicitud por parte del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco, con fecha 21 de abril de 2023, tiene entrada en esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, reclamación

formulada por el SINDICATO INTERINOK_TALDEA, en la que se formulan las siguientes alegaciones, que se transcriben de modo parcial:

> *"(…)TERCERO. - Viendo la desestimación, así como el informe emitido por la Dirección de Relaciones Laborales, hacemos las siguientes alegaciones sobre la desestimación, a fin de clarificar a la Comisión nuestra solicitud de información pública, así como esta reclamación, tal y como han solicitado en varios expedientes anteriores. 1.- Se considera desde este Sindicato, que dicha respuesta no es válida y menos aún acorde con la normativa sobre información pública, y de trasparencia, por parte de la Administración General del Gobierno Vasco. Dicha respuesta no es óbice para cumplir con la normativa vigente en materia de información pública, y que desde luego no es acorde con la legalidad vigente para desestimar la petición de información pública, y no justificada en ningún momento, ni documentalmente ni acreditada por ninguna prueba, por parte de la Dirección de Relaciones Laborales.*
>
> *2.- Sobre el literal: "…«A lo largo de estos años se han dictado, en desarrollo de cuestiones recogidas en el Acuerdo, algunas Circulares e Instrucciones que han sido objeto de debate, y en su caso de acuerdo, en la Mesa de negociación y posteriormente publicadas en el portal de la personal empleada…", dado que no se ha adjuntado dicha documentación, solicitada por información pública, es decir "algunas Circulares e Instrucciones que han sido objeto de debate, y en su caso de acuerdo, en la Mesa de negociación" se considera por parte del sindicato Interinok Taldeak, que se vulnera el derecho a información pública, ya que no se ha dado respuesta a lo solicitado.*
>
> *3 Es más, en la respuesta se dice que: "…y posteriormente publicadas en el portal de la personal empleada…", y como tampoco se ha adjuntado ningún enlace web o cualquier otra forma de acceso a dicha información, se considera que se vuelve a vulnerar el derecho a información pública solicitada por parte de la Administración.*
>
> *CUARTO.- Sobre la respuesta dada con el siguiente literal : "…se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas a información que tengan carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas", hay que decir, que no se ha solicitado dicha documentación, sino que claramente en la solicitud se pedía "Toda la normativa interna, vigente, ya sea instrucciones, circulares internas, interpretaciones, ect… que hagan referencia a cualquier aspecto o artículo del acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi para los años 2010-2011.", es decir normativa vigente que sea aplicable como condición de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, no borradores, opiniones, ect…sin efectos jurídicos al personal funcionario, que como se dice en la resolución recurrida: …"Éstas pueden considerarse resoluciones administrativas sin valor jurídico que se engarzan en el ámbito propio de la organización administrativa con un contenido y finalidad no incluible en el ejercicio de la potestad reglamentaria, no tienen carácter normativo ni alcanzan propiamente el carácter de fuente de derecho…"*

QUINTO. - De acuerdo a dichos preceptos legales, y las alegaciones efectuadas, que la reclamación que se va a presentar es contra una desestimación de información pública por parte de una Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi,

Por lo expuesto, SOLICITO: PRIMERO -. Se estime la solicitud presentada por el Sindicato INTERINOK_TALDEA con fecha de entrada día 22 de febrero de 2023, sobre la normativa interna vigente que haga referencia al acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi para los años 2010-2011, y tenga en cuenta para ello las alegaciones presentadas".

Acompaña a su reclamación, la solicitud de acceso presentada el 22 de febrero de 2023, a través del canal electrónico del procedimiento, así como la resolución dictada por el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco con fecha 20 de abril de 2023, sin que conste registro de su recepción.

4.- Con fecha 3 de mayo de 2023, esta Comisión da traslado electrónico de la citada reclamación al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación fuera relevante para la resolución del mismo.

5.- El 10 de mayo de 2023, esta Comisión recibe escrito de alegaciones por parte del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, al que se adjunta el informe emitido con fecha 8 de mayo de 2023 por la Dirección de Relaciones con las entidades locales y Registros Administrativos, que recoge lo incorporado en el dictado de la Resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG).

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector

público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- Por su parte, el artículo 13 de la citada LTAIBG define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, la información a que se refiere la reclamación, de existir obraría en poder del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco, sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la citada LTAIBG.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

4.- A los efectos de esta reclamación, la solicitud de información fue presentada ante el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco el día 22 de febrero de 2023. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, el citado Departamento contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución. La resolución está fechada el 20 de abril, esto es, fuera del plazo establecido para ello, no constando la fecha de su notificación.

5.- La reclamación ha sido presentada ante esta Comisión el 21 de abril de 2023. En este sentido, el artículo 24. 2. de la LTAIBG dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo que ha de entenderse interpuesta en plazo.

6.- Tal y como ha señalado esta Comisión en anteriores pronunciamientos, resulta necesario resaltar que las administraciones públicas, en las relaciones con la ciudadanía, deben encauzar el ejercicio de sus funciones mediante el procedimiento administrativo, como garantía a los derechos de los administrados y, de otro modo, al propio interés público. La garantía de la existencia de trámites administrativos y de una respuesta efectiva a la ciudadanía deriva de la propia Constitución Española. Así, el deber administrativo de cumplir escrupulosamente con las normas que rigen los procedimientos, cuidando al máximo de todos los trámites que constituyen el expediente, dimana directamente del mandato constitucional del artículo 103 de una Administración eficaz que sirve con objetividad a los intereses generales y que actúa con sometimiento pleno a la Ley y al derecho, sometimiento que se articula mediante la sujeción de la actuación pública al procedimiento administrativo establecido por la Ley. Debe recordarse que el principio de eficacia del artículo 103.1 de la Constitución

Española exige de las Administraciones Públicas que cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente le demanda, entre ellas, el deber de la Administración de resolver con prontitud las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal por el administrado de la fundamentación de las resoluciones administrativas, constituye un presupuesto inexcusable para la idónea defensa de sus derechos e intereses legítimos. En este caso, la Resolución se ha dictado fuera del plazo máximo de un mes establecido para ello, según lo regulado en el artículo 20.1 de la LTAIBG, siendo además una resolución de inadmisión.

7.- El artículo 12 de la Ley 19/2013 reconoce el derecho de todas las personas al acceso a la información pública y el artículo 17.3 dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud.

8.- Así mismo, ha de tomarse en consideración que la solicitud de información ha sido realizada por un sindicato, con un derecho de acceso a la información laboral reforzado por esa condición, en la medida en que para el adecuado ejercicio de sus funciones reconocidas por la legislación laboral es necesario disponer de una información más precisa y pormenorizada a la que puedan reconocer las normas de derecho de acceso y estar al alcance de las personas ajenas a los servicios públicos.

9.- Entrando ya en el análisis de la información solicitada, el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, en base al Informe emitido por la Dirección de Relaciones Laborales, alega para la inadmisión, en primer lugar, que "*A lo largo de estos años se han dictado, en desarrollo de cuestiones recogidas en el Acuerdo, algunas Circulares e Instrucciones que han sido objeto de debate, y en su caso de acuerdo, en la Mesa de negociación y posteriormente publicadas en el portal de la personal empleada*".

Esta Comisión comparte el Criterio Interpretativo 9/2015 del Consejo de Transparencia y Buen gobierno cuando, en ejercicio del derecho de acceso a la información, se solicite por los interesados información ya objeto de publicidad activa por el organismo de que se trate. En dicho criterio se recoge que el hecho de que una información solicitada se encuentre en publicidad activa, no exime de la obligación de dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señale la ley. En ningún caso resulta suficiente unicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente, sino que es necesario que se concrete la respuesta direccionando mediante link al lugar donde se encuentre la información realmente

solicitada, con los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas.

Resulta evidente que en la respuesta a la solicitud no se ha procedido de este modo, haciéndose una remisión genérica.

10.- En segundo lugar, se expone que "*se han dictado otras Circulares como medio a través de las cuales la Administración ha pretendido ordenar su propia actividad estableciendo criterios de actuación unitarios y uniformes en los distintos Departamentos en virtud de su capacidad de autoorganización. Éstas pueden considerarse resoluciones administrativas sin valor jurídico que se engarzan en el ámbito propio de la organización administrativa con un contenido y finalidad no incluible en el ejercicio de la potestad reglamentaria, no tienen carácter normativo ni alcanzan propiamente el carácter de fuente de derecho*", y se invoca al artículo 7.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno *que establece que "las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias publicarán las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos".*

Pues bien, en este caso, se están confundiendo las obligaciones de publicidad activa, que, en efecto, en su artículo 7 a) se circunscriben a actos administrativos que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos, con la información pública a la que ha de concederse su acceso mediante el ejercicio del derecho. Es preciso tener en cuenta que se trata de un derecho que goza de un amplio reconocimiento en su ordenamiento jurídico y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y justificarse de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

"La Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la

divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.
Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar-STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017(rec.75/2017) y STS 344/2020 (rec.8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: "(…) La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".
De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: "(…) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias el caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legamente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad" (FJ.3º)"

Límites que no han sido alegados por parte del Departamento de Gobernanza Públicas y Autogobierno.

11.- En tercer lugar, se invoca al artículo 18.1 b) de la LTAIBG para inadmitir a trámite la solicitud, al entender que está referida a información con carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

El Criterio Interpretativo CI/006/2015 sobre Causas de inadmisión de solicitudes de información: Información de carácter auxiliar o de apoyo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que esta Comisión comparte, establece que es el contenido y no el formato que adopte o la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión, y que habría de motivarse en base a determinadas circunstancias como, por ejemplo:

- Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
- Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.

- Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
- Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
- Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Circunstancias que no resultarían aplicables al caso, ya que, como se expone en el Informe elaborado por la Dirección de Relaciones Laborales, se trata de resoluciones administrativas, que aunque no sean fuente de derecho, sino de carácter organizativo, son de general aplicación sobre las condiciones de trabajo que emanan del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi para los años 2010-2011, que el mismo sí está disponible en la sección de JAKINA, EIZU, Función Pública, condiciones de trabajo.

Resulta evidente que no abarcaría a los documentos intermedios de conformación de la voluntad del órgano, puesto que pueden contener opiniones o valoraciones personales del autor, que no tienen la consideración de finales, sino de preparatorias de la actividad del órgano, comunicaciones internas …

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por el SINDICATO INTERINOK_TALDEA, ante la inadmisión de su solicitud de acceso a la información por parte del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco.

Segundo.-. Instar al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco a que, en el plazo de 10 días, proporcione a la entidad reclamante la información objeto de su solicitud, conforme a lo establecido en el fundamento jurídico 11 de esta resolución.

Tercero.- Notificar la presente Resolución a la entidad reclamante y al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco.

Cuarto.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación a la entidad reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz

Vocal	Presidenta
Ana Isabel García Maté	Miren Martiarena Barkaiztegi
Vocal	
Koldobike Uriarte Ruiz de Eguino	